

(特集・国際社会の変貌と人権の諸相)

論 説

人権の実現過程における 「経験」の共有可能性

——ヨーロッパ評議会閣僚委員会の
モニタリングを中心として——

江 島 晶 子

はじめに

1. ヨーロッパにおける人権保障メカニズムの重畳性 Multiplicity
2. 司法的モニタリング
3. 非司法的モニタリング
4. 小結

はじめに

現代においては、いかなる人権が保障されるのかということもさることながら、それがどのように保障されるのかということがまさに問題となろう。現代憲法の特徴として、多くの教科書で取り上げられるものに、裁判所（国内裁判所）による法律の憲法適合性審査（司法国家）や人権の国際的保障（人権の国際化）があるが、⁽¹⁾ いずれも人権規定をスローガンや宣言にとどめるのではなく、いかに実現するかに着目する点で両者は同じ流れにあるといえよう。前者は国内裁判所による法律の憲法適合

性審査を通じて、人権を保障しようとするものである（しかも国内裁判所が法律の国際人権条約適合性審査を通じて人権を保障するという両者のクロスオーバーも考えうる⁽²⁾）。他方、後者の人権の国際的保障においては、国際機関、とりわけ国際裁判所（例としてヨーロッパ人権裁判所）が、国内法や締約国政府の行為に対して条約適合性審査を行うという点で、国内の憲法適合性審査との類似性が浮き彫りになる。この両者の制度・機能上の類似性における微妙なユニゾン⁽³⁾は、当初から憲法と国際法の関係として頻繁にとりあげられる理論的考察対象であった。しかも、実際にも、一方で、中東欧諸国において憲法適合性審査（とくに憲法裁判所の創設）が続々と導入され、他方でヨーロッパ人権条約のように個人の申立を受けて国際（地域）人権裁判所が法原理機関として裁定を下し、その成果がヨーロッパ人権裁判所判例法としてヨーロッパ社会の「公序」となり、同条約締約国の憲法に影響を及していることなどを考慮に入れると、両者が「一つに合流し、国内法と国際法を貫流する人権保障の統一的システムの形成⁽⁴⁾」を期待することもできよう。

しかし、こうした展開のきざしが観察できるのは、ヨーロッパ地域においてのみであって、世界的にそうであるとはいえないのが現実である⁽⁵⁾。それはなぜなのかを究明しておくことは、国際人権を単なるスローガンや政策目標で終わらせないために必要な課題であると同時に、ある特定の国際機関の機能に対する過大な期待と、そうであるがゆえに感じざるをえない失望と落胆を回避し、国際人権法の持続的長期的発展を可能にしよう。現在のところ国際人権法では実践が先行し、国際人権法学としての理論構築が十分とはいえないことからくる誤解や混乱は、長期的には人権の実現にとって望ましいとはいえない。国際人権法はいかなる基礎を有するのか、そしてそれは憲法や国際人権法とどのような関係にあるのか、同様に、国際人権法はいかなる基礎を有し、既存の憲法学や国際法学等とどのような関係にあるのか精査すべき段階にある。この問題は、日本において国際人権法の実践さえもが片面的であることも

関連性がある。弁護士側が国際人権条約の活用には積極的なものに対して、裁判所側（一部の下級裁判所を例外として）は無視・無関心の態度を基本的に変えていない。⁽⁶⁾ その理由として、自由権規約第一選択議定書等が未批准であることによって、国内裁判所が、国際機関の異なる結論に直面して事実上の圧力・拘束力を受けざるをえない状況が存在しないことはもとより、上記の理論的混迷状況が裁判官をして国際人権条約の解釈・適用を必須のものとは感じさせないことにあるといえよう。

さらには、国内法、とりわけ憲法学の視点からは、国内裁判所における国際人権条約の解釈・適用という局面にばかり目が行きやすいが、国内（裁判所）における国際人権条約の解釈適用をもっぱら考察の対象とするだけでは国際人権保障を限定的に捉えることにもなりかねない。確かに個人申立・個人通報制度は、現に人権を侵害されている人にとって直接的救済ではあるが、そこに至るまでに時間がかかる上に、仮に全世界中の問題を例えば規約人権委員会が扱うとなるとたちどころにパンクしてしまう。現に、最も成功したと言われるヨーロッパ人権裁判所が直面しているのは、申立件数の急増による未処理事件の急増である。そして、その打開策の一つとして注目されるのは、ヨーロッパ人権条約の国内的実施の実効性の向上である。⁽⁷⁾ これを実現するためには、もちろんヨーロッパ人権裁判所の判例法が大いに助けとなるであろうが、同時に必要不可欠なのはより射程範囲の広い、柔軟性のある人権監視メカニズムである。国際人権法の実現に関わって、より多種多様な手段が存在していることを認識し、それを憲法学の側からはどのように把握するのかという視点も必要であろう。その際、国内機関や憲法原理との単純なアナロジーが有効な場合もあれば、必ずしもそうではない場合もありえよう。

以上のような問題意識から、本稿では、ヨーロッパ地域において展開している人権保障のメカニズム（広義）を分析する。具体的には、下記の検討に着手する。すなわち、ヨーロッパにおける人権保障メカニズムとして、ヨーロッパ人権裁判所以外の手段、とりわけ閣僚委員会のモニ

タリングをはじめとする非司法的手段を検討し、それと主権国家との関係を観察することによって、単純な「統一的システム」ではない、重疊的に存在する複合的人権保障メカニズムを明らかにする。⁽⁹⁾ 実際、憲法学の教科書においては、各種国際人権条約を列挙することによって「人権の国際化」、「人権の国際的保障」の説明とされることが多いが、実は重要なのはこれを実現するためのいかなるメカニズムが存在するか、そしてそれが国内機関とどのような関係があるかということである。そして、その点において、実はヨーロッパ・システムと他のシステムとが質的に違うと筆者は考える。このことは、たとえば、仮にアジアにおける地域的人権保障システムを考えるとしても、それはヨーロッパ人権条約に類似した条約を制定しさえすれば実現する話ではなく、これから分析検討していくような重疊的なメカニズムの構築が必要ではないかということにつながる。

そして、そうした重疊的メカニズムの中でも非司法的モニタリングは、国内憲法に対してどのような影響を及ぼしうるであろうか。元来、各国の憲法の比較を行う学として、比較憲法学というものが存在してきたが、上述の重疊的メカニズムを前提とすると、ヨーロッパでは、憲法(学)、とりわけ比較憲法(学)と国際人権法(学)とがどのような関係としてとらえられているかを究明する必要がある、その前提として、まず非司法的モニタリングの実態分析を行うことが本稿の主眼である。

1. ヨーロッパにおける人権保障メカニズムの重疊性 Multiplicity

すでに言及したように、憲法学の教科書においても、地域的人権条約としてヨーロッパ人権条約(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)の名前は登場する。しかし、同条約がどのような仕組によって条約が規定する人権を実現しているかについてまで言及されることは少ない。かつ言及されたとしても、

せいぜいヨーロッパ人権裁判所にとどまることが多い。しかし、ヨーロッパ人権条約の実効性、ヨーロッパ人権裁判所判決の実効性は、実は、ヨーロッパ評議会が提供する様々な実施手段、そして他の国際機関とともに作り出すヨーロッパの「公序」の存在なしにはありえないという点が重要である。ヨーロッパ人権条約は王冠に嵌め込まれた宝石にたとえられるが、⁽¹⁰⁾その比喻にひそむニュアンスは、ヨーロッパ人権条約は全体の一部であるということではないだろうか。王冠自体の存在に目を向けなければ、全体を評価することはできないのである。

国際人権条約の実施は第一次的には各締約国に委ねられているという点ではヨーロッパ人権条約も同じである。よって、締約国は条約を実施するにあたってどのような手段を選択し、どのように実施していくかについては一定の裁量を有している。しかしながら、締約国に任せたままでは、現実に実施されるかどうか、また実施されたとしても満足な結果が得られるか確証がないことから、それを国際機関が何らかの形で監視することが必要不可欠である。たとえば日本が批准している国際人権条約に関していえば、政府報告制度、個人通報制度等が挙げられる。⁽¹¹⁾しかし、実際に人権を侵害された個人が直接人権侵害を国際機関に通報できるのは、当該条約の選択議定書批准、受諾宣言等、当該国家が別途同意を示すことが要請される構造となっている。そして日本はそのいずれの議定書も批准していないことから、国際実施手段としてはもっぱら政府報告制度が中心となる。政府報告は政府自身が作成するものであるから、基本的に自己評価である。すでに筆者は、別稿で、日本がいまだ選択議定書未批准であることがいかに人権保障の実効性を妨げる要因となっているかという問題点と、個人通報制度導入によっていかなる発展が可能かということを強調したことがある。⁽¹²⁾しかも、個人通報制度の存在は、具体的事件に関する国際機関の一定の判断を通して政府報告制度自体にも大きなインパクトを及ぼしえよう。だが、政府報告制度もさらなる発展が可能だということも見落としてはならず、両者はいずれか二者択一

というものではなく、相互補完的なものである。確かにヨーロッパ人権条約自身は、政府報告制度ではなく、ヨーロッパ人権委員会に対する個人申立を実施手段として用意した点で画期的である。しかし後に述べるようにそれだけではない。多様なモニタリング手段が様々な要因を契機として誕生し、現在重疊的に存在すること(機能の重複は問題でもあるが)、そして当該制度は固定的なものではなく、その時々 conditions に制約されたり、助けられたりしながら発展していることに注目したい。国連レベルの国際人権条約と比較した際に興味深いのは、ほとんどの国連の人権条約が政府報告制度を国際実施手段として備えるのに対して、ヨーロッパ人権条約自体は政府報告制度を有せず、ヨーロッパ評議会において、様々な要因を契機として、多様なモニタリングが設置されてきたことである。たとえば、後に中心的に検討する政治的モニタリングが登場する契機は、東西冷戦終結によって中東欧諸国がヨーロッパ評議会に加盟し、ヨーロッパ人権条約を締結したことによる。

本稿は、モニタリングを網羅的に検討するものではなく、むしろその準備段階として、ヨーロッパ評議会におけるモニタリングについて、司法的モニタリングとしていまやその地位を確立した感のあるヨーロッパ人権裁判所と対照させながら、その他のモニタリング、とりわけ閣僚委員会が中心となる政治的モニタリングを描きだすことが目的である。そこで、本稿で使う「モニタリング」という言葉であるが、「人権の実施のために、対話、交渉、事実調査、報告、公表、説得、勧告、非難などの非拘束的であるが被物理的強制力を持つ国際諸機関による行為および判決、判決の履行監視などの拘束力を有する国際諸機関による行為」と、ひとまずとらえておきたい(広義の意味で使用する⁽¹³⁾)。よって、ヨーロッパ人権裁判所の場合のように、個人または締約国がヨーロッパ人権条約に基づいて提起した申立に対して、同条約の解釈・適用を司法的に行うことによって条約違反の有無が認定され、判決が出され、その判決の履行も閣僚委員会によって監督されることまでが手続的に保障され、かつ

現実にも実現している場合のように、国内裁判所が行う憲法適合性審査になぞらえて把握することが一定程度可能なものから、閣僚委員会や議員総会が行う政治的モニタリングのように、厳密な意味で個人の救済に直接結びつくわけではなく、議論の過程や結論が公開されないことがあるものまで多様なものが含まれよう。⁽¹⁴⁾

では、ヨーロッパ評議会のモニタリング・デパートメント Monitoring Department (ヨーロッパ評議会事務総長のために、政治的モニタリングにおいて、閣僚委員会を補佐する部署) が、その約10年に及ぶ経験を踏まえて、ヨーロッパ評議会のモニタリングに関する諸手続を整理している文書に依拠しながら、ヨーロッパ評議会が有する様々なモニタリングをまず整理する。⁽¹⁵⁾

まず、その前提となる基礎は、ヨーロッパ評議会の全加盟国は、ヨーロッパ評議会設立規定、ヨーロッパ人権条約および加盟国が加盟しているその他の条約の下で負う義務 obligations を尊重することおよび多元的民主主義、人権および法の支配に関して機構内で作り上げられてきた原理および基準を遵守することが要請されていることである。さらに、これに加えて、1989年以降加盟国となった国は、加盟申請が受理された際に個別コミットメントを結んでいる。そこで、この義務とコミットメントの遵守をいかに確保するかが要となる。これは、冷戦後のヨーロッパ評議会への加盟申請におけるヨーロッパ評議会自身の方針変更とも密接な関連のある問題である。というのは、従来、ヨーロッパ評議会が要請する基準を満たしてから加盟を認めてきたのに対して、1990年代から、基準を満たす意志があることを前提として、加盟させてから様々な支援・協力を与えながら基準を満たさせるというものに変更された。⁽¹⁶⁾ そこでクローズアップされてきたのが、ヨーロッパ人権裁判所以外のモニタリングだともいえる。⁽¹⁷⁾

義務およびコミットメントの遵守を確保するために行われるモニタリングには様々なものがある。ここでは、一般的モニタリングと特別(個

別的) モニタリングに分けて考える。前者に関わるのが、ヨーロッパ評議会の閣僚委員会 Committee of Ministers と議員総会 Parliamentary Assembly, ヨーロッパ評議会事務総長 Secretary General of the Council of Europe, そしてヨーロッパ人権裁判所および人権コミッショナー Human Rights Commissioner である。後者の特別モニタリングとしては、民主主義, 人権, 法の支配, 社会問題, 教育・文化等ごとにさまざまな手段を指摘できる⁽¹⁸⁾。さらに, これにヨーロッパ評議会以外の国際機関として, EU⁽¹⁹⁾, OSCE, NATO等も人権実施を重要な課題とするようになって⁽²⁰⁾いる。

2. 司法的モニタリング：ヨーロッパ人権裁判所

既に述べたように, ヨーロッパ人権条約が国際人権条約の中でも最も実効性と信頼性を獲得した手段だと言われるのは, ヨーロッパ人権裁判所の成功にある。ここでは, 次に検討する非司法的モニタリングと比較するに必要な限りで特徴と問題点を明らかにする⁽²¹⁾。

(1) ヨーロッパ人権裁判所の実効性

現在のようなヨーロッパ人権裁判所の活動は条約制定時には想像もできなかったであろう。そもそも起草時においては, 国家が国際裁判所において人権侵害の有無を吟味されるというのは各国家にとって非常に受け入れがたいことであった上, ヨーロッパ人権裁判所で審議される事件などあるのかと心配され, 動き出してから当初は年に数件の判決を下すだけであったからである。それが今や695件(2000年), 888件(2001年), 884件(2002年), 703件(2003年)と年に700~800件の判決が下されている。それを受けて, 保障する人権の内容の点でも, 人権を実施する手段の点でも, 持続的発展を成し遂げているといえよう⁽²²⁾。しかも, そのような実績があるからこそ, いまや国内機関との連関⁽²³⁾, EU(とくにEU基本

⁽²⁴⁾ 権憲章およびEU憲法), ヨーロッパ司法裁判所(ECJ)や国際司法裁判所⁽²⁵⁾をはじめとして各種国際機関との連関において, ヨーロッパ人権条約とヨーロッパ人権裁判所は重要な地位を占めている。締約国の憲法裁判所裁判官の一部をヨーロッパ人権裁判所が任命するという例は, その最も象徴的な例として挙げられる⁽²⁶⁾。

だが, ここで留意しておきたいのは, ヨーロッパ人権裁判所といえども補完性 Subsidiarity の原理を前提としていることである。すなわち, 締約国が人権保護の第一次責任を負っており, いかなる方法で人権を実現するかについては国家の裁量の存在を認めてきた(「評価の余地」理論として整理されるようになる)。また, 国内裁判所の判決を無効にするものではなく, あくまでも当該事件においてヨーロッパ人権条約の観点からみて条約違反があるかどうかを判断する。総じていえば, 人権保障の実効性確保という共通の目的のもとに, 国内機関および国際機関双方の特質・限界を考慮に入れつつ, ヨーロッパ人権裁判所が活動すべき場面を慎重に画してきたともいえる(「評価の余地」理論の精緻化)。それが結果的に, 現在のステイタスを確立したのではないだろうか。

そして, こうした実績を築く上で要となったのは国家申立てではなく個人申立⁽²⁷⁾であることを強調しておきたい。個人申立⁽²⁸⁾を契機として積み重ねられることとなったヨーロッパ人権裁判所判例法は, 「個人申立制度は, 一締約国内における人権実施が, 国際実施機関を媒介として他国の人権状況にも影響を及ぼし, 結果として当該締約国だけではなく他の締約国の人権基準をも上昇させる重要な媒介となりうる」といわれる所以である⁽²⁹⁾。とすると, 締約国は, 当該締約国に下された判決を履行する義務を負うだけでなく, 当該締約国の法制度や法実務に関連性のある, 他国に関する事件の判決を考慮する必要があることになる。しかも, ヨーロッパ人権条約は生きている文書 living instrument であるといわれる。すなわち, 抽象的一般的権利規定は社会の変化によって変化・発展することである。だとすると, 過去のヨーロッパ人権裁判所判例を踏襲

するだけでは不十分だということになる。⁽³⁰⁾

現時点では、ヨーロッパ社会の一員とみなされるために国家がヨーロッパ人権条約を受け入れるのは当然の前提とされる。そこには個人申立権および裁判所の義務的管轄の承認も含まれている。両者が当初は選択的であったのは、こうした制度に主権国家が強力な抵抗を示したからである。今や、それが義務的となったということは、ヨーロッパ人権条約に入るということは自国が個人によって訴えられることも当然ありうる、個人の立場からすれば自分の人権が侵害された時に何らかの救済手段を求めることができなくては人権が保障されているとはいえないのだということを、国家も受け入れるようになったということである。

(2) ヨーロッパ人権裁判所の抱える課題

ヨーロッパ人権裁判所の目下抱える課題は、制度改革(新裁判所設立)後もさらに急増する申立に対してどのように対応するかということである。制度の成功が制度の破綻を招来しかねないという皮肉な結果となっている。そこで新たな制度改革の必要性が検討され、第14議定書が起草されることとなった。⁽³¹⁾第14議定書の内容については稿を改めて検討する予定であるが、ここではその際の議論の中で、実効性を確保する措置として、ヨーロッパ人権条約機構自体の改革のみならず、国内の実施措置の活用も強調されたことを留意しておく。すなわち、前述したようにヨーロッパ人権条約上の権利を保護する義務は第一次的には国内裁判所をはじめとする国内機関にあり、ヨーロッパ人権裁判所が果す保護義務はその補充だということである。だから、ヨーロッパ人権条約の国内の実施が改善されれば、ヨーロッパ人権裁判所の役割は縮小される以上、国内的措施は密接な関係がある。⁽³²⁾

具体的には、次のようなものが列举された。⁽³³⁾①ヨーロッパ人権条約違反を予防・救済する実効的国内救済手段の確保、②法案および行政慣行の組織的審査を通じてヨーロッパ人権条約基準との適合性の確保、③法

執行機関に対する人権トレーニングの導入または強化, ④ヨーロッパ人権裁判所および同判例法に関する情報の国内機関における普及(特に主要判例の翻訳の提供), ⑤公衆の信頼を得られる国内裁判所の地位, 権威, 独立性の確保, ⑥ヨーロッパ人権裁判所違反判決の履行手段としての国内裁判所での再審(これは, ヨーロッパ人権裁判所が特定の申立を国内機関に送り返すこととも関連性がある)⁽³⁴⁾, ⑦大学法学部や専門機関のカリキュラムにヨーロッパ人権条約および同判例法を入れるように促進すること, ⑧ヨーロッパ人権条約やその手続に関する適切な情報や助言の締約国内での流布⁽³⁵⁾。これらは, 実は後述する閣僚委員会のモニタリングとセットになっている多様な協力・支援プログラムと密接な関係がある。

さらに, ヨーロッパ人権条約およびヨーロッパ人権裁判所にとっての問題は, 大規模な人権侵害問題に対する対応である⁽³⁶⁾。ロシアのチェチェンにおける人権侵害, トルコにおける人権侵害などに対してヨーロッパ人権裁判所が対応しなければならない状況の存在と, そうした問題にヨーロッパ人権裁判所がどこまで対応しうるのかという問題がある。深刻なのは, これまでの状況と異なり, ヨーロッパ人権条約の人権水準を満たして加盟したと必ずしもいえないのではないかという疑問のなげかけられる状況下で, ヨーロッパ人権裁判所の判決を履行する意思や履行に必要な制度的整備状況に欠けている締約国が存在することである。また, ヨーロッパ人権裁判所自ら事実調査を行わなければならないような状況も発生している。よって, 以上のことを考慮に入れると, 司法的解決と政治的解決の共生の重要性が浮かび上がってこよう。

3. 非司法的モニタリング: ヨーロッパ評議会

次に, 主として閣僚委員会が中心的役割を果たす政治的モニタリング⁽³⁷⁾についてさらに詳細な検討を行うこととしたい。閣僚委員会は, ヨーロッパ⁽³⁸⁾

パ評議会の執行機関であり、各加盟国の外務大臣クラスの大臣で構成されている。閣僚委員会は、国家をヨーロッパ評議会の加盟国として迎え入れること、加盟国としての資格を凍結することおよび加盟国が設立規定上負う義務を遵守させることができる権限を有する。だが、加盟国を監視する義務が明文上課されているわけではない。

政治的モニタリングの出発点は1989年～1990年、すなわち東西冷戦終結時に遡ることができ、その先鞭をつけたのは議員総会の国別モニタリングである。⁽³⁹⁾ 閣僚委員会がモニタリングに乗り出すというアイディアは、1993年のウィーン・サミット（ヨーロッパ評議会初のサミット）でのオランダ首相 Ruud Lubbers およびノルウェー首相 Gro Harlem Brundtland の発言に始まり、在ストラスブールの数名の大使の努力に支えられて1994年宣言の文面となつて結実した。⁽⁴⁰⁾

議員総会の仕事の結果は最終的には、報告書、議事録、文書採択等の形で公開されるのに対して、閣僚委員会の手続は非公開で、主として、説得、圧力および外交的交渉に基づく。⁽⁴¹⁾ モニタリングの分野では、テーマ別モニタリングを除くと1994年宣言は死文化していたところから、当初、議員総会のモニタリング活動の方が目立っていた。2000年以降、閣僚委員会のモニタリング活動が活発になったことによって、現在ではモニタリングという点で議員総会との仕事の重複が問題となつてさえいる。

義務およびコミットメントに従わない場合の制裁には何があるか。まず、議員総会が有するものとして、当該国の議員の議員総会への出席停止がある。これは、当該国の民主的資格に疑義を呈するものとして非常に不名誉なものである。他方、義務違反が非常に深刻で、かつ適切な是正措置が予定されていない場合、閣僚委員会は設立規定8条および9条に基づき、加盟国の資格停止を行うことができる。実際には、こうした手段が検討されていることが示唆されるだけで、当該国の積極的な外交活動を招来し、制裁の提案がそれ以上進められないようにするという展開となるのが通例である。⁽⁴²⁾

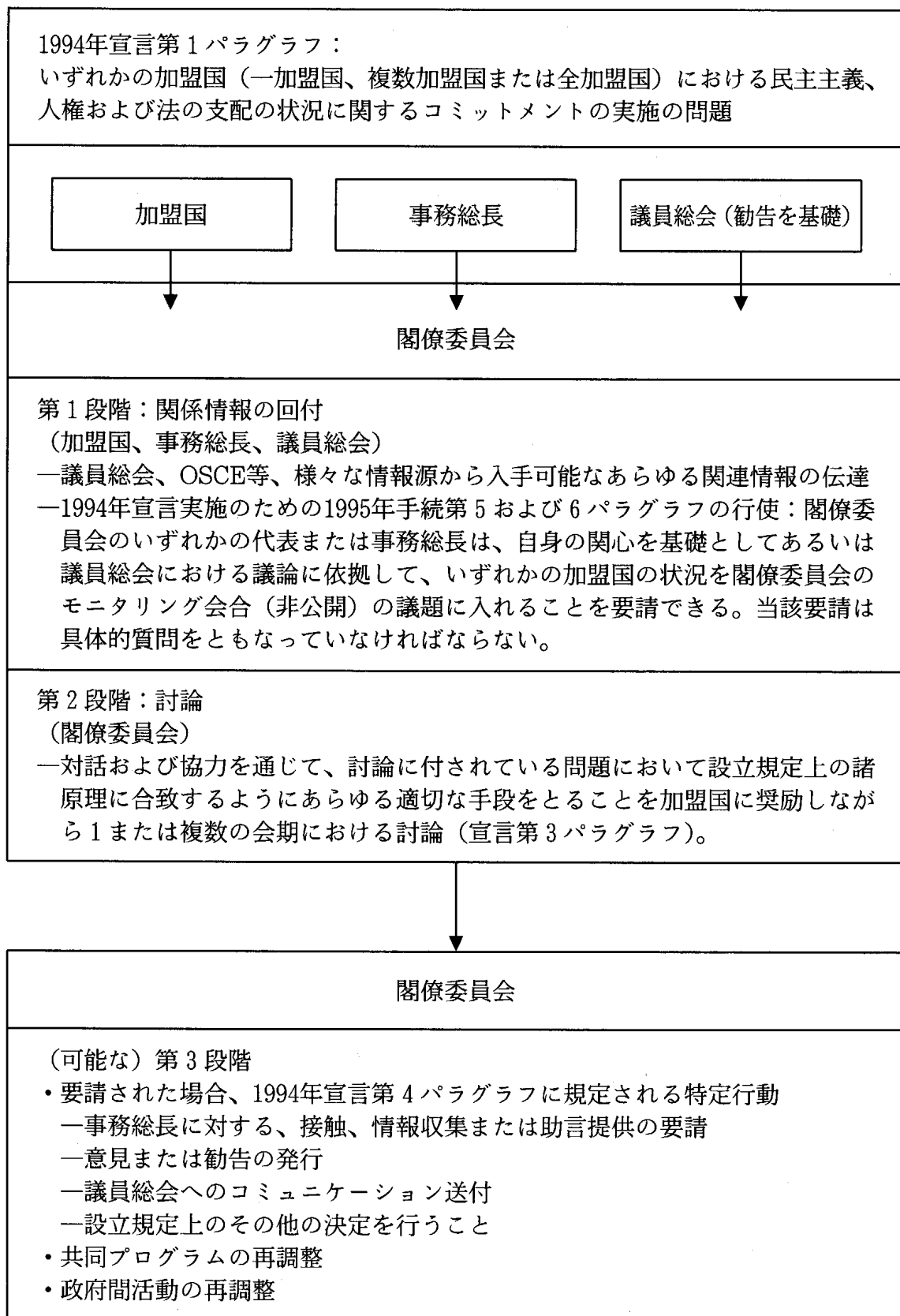
(1) 1994年宣言に基づくモニタリング

現在、閣僚委員会が行うモニタリングには、3種類のものがある。第一に、1994年宣言に基づくモニタリングである（【表1】参照）。1994年宣言とは、1994年11月10日閣僚委員会第95会期において採択された「加盟国によって受諾されたコミットメント遵守に関する宣言」（以下、1994年宣言と記す）のことである。1994年宣言の第1パラグラフは、いずれかの加盟国における民主主義、人権および法の支配の状況に関するコミットメントの実施に関する問題を、加盟国または事務総長によって、あるいは議員総会からの勧告を基礎として、閣僚委員会に提起することを可能にする。しかしながら、2000年まで実際に適用されたことはなく死文化していたために、次に説明するテーマ別モニタリングが考案されることとなる。ところが2000年6月にはチェチェン共和国の状況の問題が、事務総長から閣僚委員会に提起されることとなった。その後、2003年4月には議員総会から同じ問題が閣僚委員会に提起されている。以下、このチェチェン共和国の問題を事例としてモニタリングの状況を説明する。2000年10月には、閣僚委員会は、この問題を取りあげ、チェチェンにおける法の支配、人権尊重および民主主義の回復に向けてのヨーロッパ評議会の提案に関する通常討議の一部とすることを決定した。この決定を受けてモニタリング・デパートメントは、チェチェン共和国における民主主義、人権、法の支配の状況に関する情報を収集し、毎月、事務総長の報告への補遺として閣僚代理 Ministers' Deputies（閣僚委員会メンバーである外務大臣の代理を勤めるストラスブール在住の大使）に報告される（これらは公表されている⁽⁴³⁾）。これらの情報がどのように利用されるのか、提供された情報に基づいて閣僚委員会はいかなるモニタリングを行うのかということについては、閣僚委員会における議論は非公開であることから明らかではない。

閣僚委員会は1994年宣言第4パラグラフに基づき、特定の行動を要する場合には以下の行動をとることができる。①事務総長に対して、連絡

【表1】1994年宣言のモニタリング手続の概要

出典：Monitor/Inf (2004) 3 Addendum



をとり、情報を収集し、または助言を提供することを要請する。②意見 (opinion) または勧告を出す。③議員総会に対して通報をする。④設立規定上の権限内でその他の決定を行う。よって、情報の収集から、国家をヨーロッパ評議会からある国家を資格停止とすることまで幅広い選択肢を有している。当初は、閣僚委員会がこの第4パラグラフを行使することはなく消極的であったが、1999年11月、2000年6月と初めて用いられた。しかも2001年には、ウクライナとグルジアに関して、1994年宣言第4パラグラフの第1番目の行動(上記①)として、連絡をとり、情報を収集するという行動がとられたときに新たな発展が生まれた。すなわち、閣僚委員会は、事務総長の示唆に基づき、援助と情報収集のために事務局をウクライナに派遣(2001年8月26-29日)し、ウクライナに残っているコミットメントの実現を助けた。これはウクライナの義務およびコミットメントの履行に関する議員総会決議1513(2001年)に直接応答するものである。この事務局の報告⁽⁴⁴⁾および事後の交渉を基礎として、ウクライナとの協力プログラムを再改訂する協定に到達した(同協定はメディアに関する行動計画およびヨーロッパ委員会 European Commission との共同プログラムを含む)。この作業の結果は、議員総会のウクライナに関するモニタリング報告書に反映されている⁽⁴⁵⁾。同様の手続がグルジアについてもとられた。

こうした新たな展開の利点として、次の点が指摘されている。⁽⁴⁶⁾第一に、一連の過程は議員総会と閣僚委員会のそれぞれのモニタリングの相互補完性を示している。第二に、現地での事務局の情報収集が、専門的に行われると、当該国における状況のより適切かつ正確な把握を閣僚委員会に提供できる。そして、第三に、このような事務局派遣は、当該国に対しても、様々な情報源から得られた最新の情報を基礎として是正手段を行う機会を提供する。これらの情報はヨーロッパ評議会の協力プログラムの設置または再調整をも容易にする。

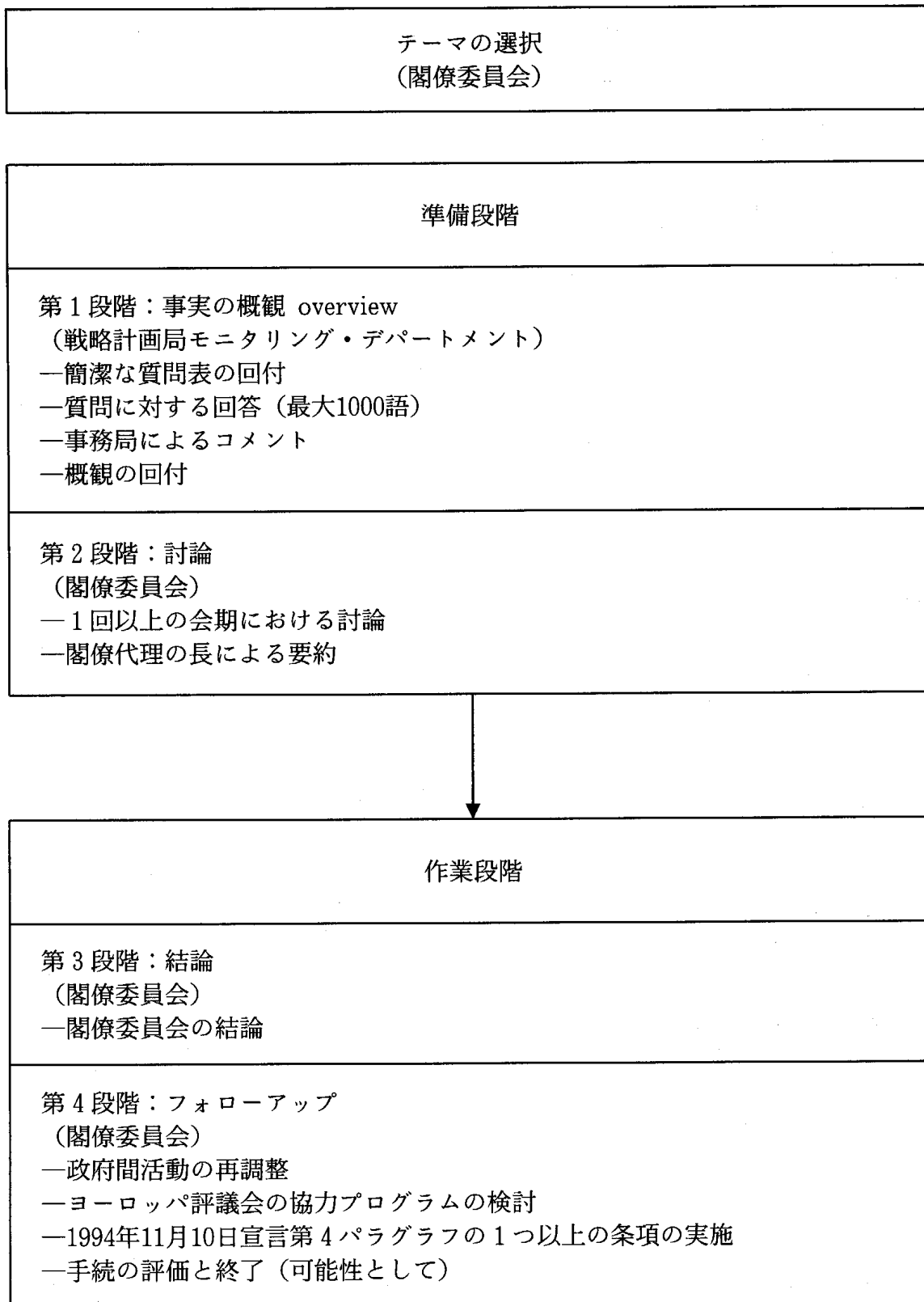
(2) テーマ別モニタリング

第二のモニタリングとして1996年にテーマ別モニタリング⁽⁴⁷⁾が設立された公式の理由は、1994年宣言の実施を促進するためである。だが、実際の理由は、前述したように同宣言が使われないままなので、何らかのきちんとしたモニタリングを始める必要があったからだという⁽⁴⁸⁾。このモニタリングの特徴は、他のモニタリングとは異なり、従来からの加盟国も新規加盟国も区別せずに全加盟国を対象とする点である。全加盟国という点で煩瑣だという批判もあるが、他方、全加盟国を対象とするテーマ別モニタリングなしには、設立当初、論争を呼んだ脆弱で秘密主義的で、かつ革新的な手続を閣僚委員会内に創設するコンセンサスが整わなかったであろうとの評価がある。すなわち閣僚委員会のモニタリングを軌道に乗せる契機をもたらしたといえる⁽⁴⁹⁾。

手続は準備段階と実施段階の二つに分かれる⁽⁵⁰⁾（【表2】参照）。その前提として、まず特定テーマが閣僚委員会によって選択される。このテーマは焦点の絞られたものであること（広いテーマを選択した場合にはサブテーマをつけること）⁽⁵¹⁾が要請される。これを受けて、準備段階では、当該テーマに関する国別の概観 overview（国内状況報告とコメント）の準備・提示と討論 debate が行われる。国別の概観作成の基礎となるのは、当該テーマに関する簡潔な質問表に対する各国の回答（国別報告 national contributions と呼ばれている。最大1000語以内）である。この国別報告に、事務局（実際に行う部署はモニタリング・デパートメント）は簡潔な一般的国別コメントを補足して問題を明らかにする。事務局がコメントを作成する際には、国内状況の報告と同時に、入手可能な他のあらゆる関連情報に依拠する。国別報告は公開されるのに対して、モニタリング・デパートメントのコメントは公開されない。モニタリング・デパートメントが作成したコメントの暫定版が加盟国に配布された後に（各加盟国が受け取るのは一般的コメントと当該加盟国が関わるセクションのみ）、加盟国代表とモニタリング・デパートメントとの間で双方向的接触が開始

【表2】テーマ別モニタリングの手續

出典：Monitor/Inf (2004) 3 Addendum



される。各加盟国の関係当局は、一定の期限までに暫定版のコメントに対して是正、追加、更新を提案できる。その上で、予め決定されている計画に従って、モニタリング・デパートメントの最終版コメントが提示される。続いて、準備段階の第2ステップとして、概観に関する討論が閣僚委員会にて行われ、閣僚代理の長が要約を提示する。モニタリング自体は厳格な秘密主義⁽⁵²⁾のもとに、年に3回、1回につき1または2日で行われる。

第二段階としての実施段階では、まず討論に対する閣僚委員会の結論が出され、フォローアップに入る。フォローアップとしては様々な方法が考えられる。たとえば、政府間活動の調整、ヨーロッパ評議会の協力プログラムの見直し、1994年宣言第4パラグラフに規定されている手段の実施などである。一連の手続は、「建設的対話 constructive dialogue」に基づくアプローチを基本としており、問題を抱える加盟国を助けることを目的としている⁽⁵³⁾。公開性という点では問題があるものの、非公開であることによって本音の話をしやすいということもあり、報告書に基づき各国の問題を解決する際により実効的である。

これまで取り上げられてきたテーマには以下のものがある⁽⁵⁴⁾。そのうちの幾つかについては、他の機関が扱っている問題との重複を避け、新たなテーマを扱うために取扱の終了または停止を検討中である（⑩男女平等のテーマは終了した）。

- ① 表現および情報の自由⁽⁵⁵⁾
- ② 民主的機関の機能および保護
- ③ 司法制度の機能
- ④ 地方における民主制
- ⑤ 死刑
- ⑥ 警察および治安部隊
- ⑦ 司法的救済の実効性
- ⑧ 差別禁止（不寛容および人種差別主義に対する戦いを中心とし

て)

⑨ 良心および信教の自由

⑩ 男女平等

たとえば一番最初に取り上げられた、「表現および情報の自由」のテーマに関しては、1996年9月に概観がモニタリング・ユニット⁽⁵⁶⁾によって作成され、それが閣僚委員会に提出され、1997年に討論が行われ、同12月に結論とフォローアップについての閣僚委員会の同意が得られた。2000年および2001年には、閣僚委員会は、1994年宣言第4パラグラフに基づく特定行動 specific action が要請されていると考え、事務総長に対して、連絡を取ることおよび当該テーマに関する情報の収集を要請した。このテーマに関する討論が2003年4月15日に非公開で行われ、さらに閣僚代理が2004年10月21日に非公開で会合をもつ予定である⁽⁵⁷⁾。

興味深い点は、国別モニタリングの場合には、ある特定のテーマに関する同じ質問に全ての加盟国が答えなければならず、その結果は非常に有用な比較素材となることである。

(3) 加盟後の個別モニタリング

第三に、加盟後の個別モニタリングがある。これまで対象となっている加盟国は、アルメニア、アゼルバイジャン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、グルジア、セルビア・モンテネグロの五ヶ国である。アルメニアおよびアゼルバイジャンに対しては特別モニタリング ad hoc monitoringであったのに対して、それ以外の国は事務局の報告を基礎とする定期的モニタリングである。

アルメニアおよびアゼルバイジャンの場合には、閣僚委員会は特別モニタリング・グループを設置し（幾つかの加盟国の Permanent Representatives で構成）、両国の民主的発展を定期的に審査するよう依頼した。事務総長がすでに両国に派遣した事務局のファクト・ファインディング・ミッションは特に注意を払うべきテーマを認定しており、同グルー

プはこれに焦点を絞った作業プログラムを作成した。同グループの作業は、当該国に対する質問表、得られた回答の徹底的分析(現地訪問含む)で構成され、状況の評価と勧告の作成を行う。⁽⁵⁸⁾これに基づき閣僚委員会は結論を作成し、関係当局に勧告を行う。

両国において問題となっていた政治犯の事件について、事務総長は事件の検討のために独立専門家を任命し、ヨーロッパ人権裁判所判例法およびヨーロッパ評議会の基準という観点からの客観的基準に基づくと、当該人物が政治犯に該当するかについての非公表の見解を準備することを要請した。アゼルバイジャンに関しては、独立専門家は2002年4月に第二の委託を受け、それが結果として、政治犯とみなし得る全ての人の釈放または再審を行うというアゼルバイジャン当局の決定をもたらした。⁽⁵⁹⁾

ボスニア・ヘルツェゴビナ、グルジア、セルビア・モンテネグロに関しては、閣僚委員会は、事務局による定期的公開報告書を基礎とする個別モニタリング手続を民主的安定のための報告者グループ(Rapporteur Group for Democratic Stability)のもとに設置した。報告者グループは結論を作成すると同時に、必要な場合には現地にメンバーを派遣し、報告する。グループの結論および勧告は閣僚委員会全体会議で討論され、閣僚委員会は適切な手段をとることができる。

4. 小結

では、以上のモニタリングは人権保障にどのような役割を果し、どれほどの実効性を挙げていると評価しうるだろうか。総合的な評価を行うには時期尚早であるかもしれないということを留意しながら、実効性という点で評価すべき点を指摘しておきたい。

第一に、糾弾、排斥ではなく、協力、支援の手段だということである。これはとりわけ政治的モニタリングの場合重要な点である。これらのモニタリングに引き続いて、たとえば民主化支援や法律家要請トレーニング

グなど具体的なプログラムがともなうのが通例である。

第二に、国別モニタリングの結果として、各国比較をできるだけ客観的に行うことを通して、各国の状況に対する分析・批判をある程度受け入れざるをえないだけの力をもつことである。また、真摯に取り組んでいる加盟国には、当該問題状況において有用な手段の一覧表でもあろう。しかも、オールドメンバーの国でさえも実は様々な問題を抱えている。これらがすべてヨーロッパ人権裁判所のルートを通じて解決されるわけではない。非司法的モニタリングは、まさに経験の共有可能性がはかられる場として有用だと考えられる。その意味で、閣僚委員会等の会議が非公開であることも、ここでは柔軟な対応を可能にするものとして評価できよう。

最後に、いずれのモニタリングについても共通する点は、様々な仕組はたとえ設立時点ではあまり機能しなかったとしても、一旦作られた仕組はその後の工夫や何らかのきっかけを契機として機能しはじめる上に、当該仕組が新たな発展・展開を生じさせることがあるという点である。また、多様な仕組が増えれば増えるほど、相互に補完すると同時に、時に相乗効果となってより高い実効性を上げうることである。ヨーロッパ人権裁判所も、閣僚委員会のモニタリングもその格好の例といえよう。

ヨーロッパに二度とホロコーストをもたらし⁽⁶⁰⁾ないという決意のもとに作り上げられた仕組は、それにどれだけ役に立っているであろうか。ボスニア・ヘルツェゴビナ問題、コソボ問題、そして、チェチェン問題を想起するとまだまだ保留せざるをえない問いである。しかし、ホロコーストはその悲劇が遂行されてから明らかになったのに対して、現代では、問題が進行中であるうちから、たとえ実効性は十分ではないとしても何らかの取組が継続しているというのが大きな違いではないだろうか。そしてそうであればこそ、たとえ予防には失敗したとしても、救済にはよりスムーズかつ実効的な展開が可能であろう。また、将来、「救済」から「予防」により重点をおいた人権保障を可能にする糸口となるのでは

ないかと考える。チェチェン問題を、ヨーロッパ評議会が、ヨーロッパ人権裁判所が、EUが、これ以上の紛争の拡大を阻止するためにどこまで実効的に関与できるかが、ヨーロッパ・システムの試金石となろう。その際、各国の憲法がどのようなであれば他国の経験を共有しうる仕組みとなるかという観点からの検討が、次の課題である。

- (1) 高橋和之「国際人権の論理と国内人権の論理」ジュリスト1244号(2003) 69頁。
- (2) その際に、憲法中の人権規定と国際人権条約中の人権規定の関係が問題となろう。
- (3) ミルキヌ・ゲツェヴィッチ(小田滋・樋口陽一共訳)『憲法の国際化』(有信堂, 1964)。
- (4) 高橋和之以前掲註(1), 69頁。但し高橋教授は、「そこに至る過程には克服すべき多くの困難を予想せざるをえない。国際人権と国内人権が異なる論理に立脚しており、安易な調和を模索すれば誤解と混乱を生み出し、行き着くところは論理的対立の表面化」であるとして警告を発している。本稿は、国際人権法において、国内法学者、とりわけ憲法学者からは一番見えにくい部分に踏み込むことによって、憲法学における国際人権法の把握に若干の問題提起を行いたいと考える(それによって、国際人権法の基礎についても若干の考察につながっていくことを期待している)。
- (5) よって上記のような展開が想定しうるのはヨーロッパだけだという議論も可能である。
- (6) 「日本国憲法でカバーできず国際人権規約の大きな傘が必要と痛感するような事件はなかった」という認識が根底にある(園部逸夫「日本の最高裁判所における国際人権法の最近の適用状況」国際人権11号(2000年) 4頁。この問題については、国際人権法学会設立当初から取り上げられてきたが(伊藤正己「国際人権法と裁判所」国際人権1号7頁(1990年), 裁判所の態度は基本的にその頃から大きく変化しているとはいえないし、また理論的にも多くの課題を残したままだといえる。
- (7) 江島晶子「人権保障におけるヨーロッパ・システムと国内システムの「共生」—ヨーロッパ人権裁判所における「私権保障」と「憲法保障」」明治大学社会科学研究所紀要41巻2号(2003年) 194頁。
- (8) 具体的にどのようなものが考えうるかについては, Alfredsson et al

(eds), *International Human Rights Monitoring Mechanisms* (Nijhoff, 2001) 参照。

- (9) 拙著『人権保障の新局面』(日本評論社, 2002年)はヨーロッパ人権条約の個人申立の意義をクローズアップさせることに主眼を置いたために、個人申立以外の国際人権保障手段の重要性について有用なご指摘をいただいた。私もこれに異議を唱えるものではなく、ヨーロッパ評議会内のその他の人権保障手段およびそれ以外の国際機関の人権保障手段が重疊的に存在することがヨーロッパ人権条約の実効性を担保することの重要性を指摘している(同上8, 289-290頁)。本論文は、拙著において指摘にとどまった点をメインに据えて検討するものである。
- (10) Lord Lester of Herne Hill, General Report on the theme "The ECHR in the New Architecture of Europe", 8th Colloquy on the ECHR held in Budapest in 1995, in 38A *Yearbook of the ECHR* 223.
- (11) 詳細は、阿部浩己・今井直・藤本俊明『テキストブック国際人権法』(第2版, 日本評論社, 2002) 参照。
- (12) 江島晶子, 前掲註(9), 295-297頁。
- (13) 狭い捉え方として、滝澤美佐子『国際人権基準の法的性格』(国際書院, 2004年) 90頁参照。
- (14) Cf., Alfredsson, *supra* note 8.
- (15) Monitor/Inf (2004) 3 Addendum. *ct.*, <<http://dsp.coe.int/Monitoring>>.
- (16) その最初の例が1993年10月のルーマニアの加盟だといわれている。山内麻貴子「欧州審議会の民主的安全保障を背景とした新しい政治的役割—冷戦終結後の政策形成とモニタリング活動を中心に—」同志社法学53巻6号(2002) 669頁。なお、本稿中の表を作成する際、参照した。
- (17) そもそもヨーロッパ人権裁判所という手段を利用する事実上の前提として、国内における司法制度の確立・成熟、ヨーロッパ人権条約に熟知している実務家の存在、人々が裁判所という手段を通じて自己の権利を実現するという意識の存在が前提となる。が、多くの加盟候補国においてはこうした条件が存在しない、あるいは希薄であることが多い。
- (18) 詳細は、Monitoring Department, Directorate of Strategic Planning, Council of Europe, *Monitoring Procedures: An Overview*, Monitor/Inf (2004) 2 参照。
- (19) 小畑郁「EU東方拡大過程における人権・民主主義コンディショナリティ」法政論集202号(2004)。
- (20) Suchocka, *Ver la conciliation en Europe*, *Les institutions européennes*

(le Conseil de L'Europe, L'Union Européenne, l'OTAN, l'OSCE) en tant qu'instruments de conciliation, in Haller et al (eds), *Law in Greater Europe* (Kluwer, 2000) and Pentikäinen and Scheinin, A Comparative Study of the Monitoring Mechanisms and the Important Institutional Frameworks for Human Rights Protection Within the Council of Europe, The CSCE, and the European Community, in *Monitoring Human Rights in Europe* (Nijhoff, 1993).

- (21) 詳細は、以下を参照のこと。江島晶子「ヨーロッパにおける人権保障システムの発展—ヨーロッパ人権条約第11議定書調印を契機として—」明治大学短期大学紀要57号(1995), Drzemczewski, 'The European Human Rights Convention: Protocol No.11-Entry into Force and First Year of Application', 21 *HRLJ* 1 (2000), 小畑郁「ヨーロッパ新人権裁判所」国際人権12号(2001)。
- (22) 最近の動向で言えば、実施措置の点では、第11議定書による制度改革(単一常設裁判所設置)および第14議定書によるさらなる制度改革, 保障内容の点では、第12議定書(差別禁止), 第13議定書(死刑全廃)を挙げることができる。第11議定書については、江島晶子, 前掲註(21) 参照。第12議定書については、徳川信治「欧州人権条約第12議定書の成立」立命館法学271・272号(2000) 1209頁, 第13議定書については<<http://conventions.coe.int/Treaty/en/treaties/html/187.htm>> 参照。
- (23) 例えばドイツ連邦憲法裁判所長官の見解として, Cf., Limbach, Inter-Jurisdictional Cooperation within the Future Scheme of Protection of Fundamental Rights in Europe, 21 *HRLJ* 333 (2000). また, 1998年人権法制定によりヨーロッパ人権裁判所判例の影響がより直接的になった例として, 江島晶子前掲註(9) 参照。
- (24) Krüger and Polakiewicz, Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe: The European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights, 22 *HRLJ* 1 (2001).
- (25) Caflisch, The Rome Statute and the European Convention on Human Rights, 23 *HRLJ* 1 (2002).
- (26) Press release issued by the Registrar, 10 July 2002, <<http://www.echr.coe.int/ing/press/2002/july/nominationsconstitutionalcourtbosnia-herzegobinaeng.htm>>. デイトン協定が設置したボスニア・ヘルツェゴビナの憲法裁判所のこと。
- (27) 個人申立の意義は, 江島晶子, 前掲註(9), 289頁参照。

- (28) もちろん国家申立の意義を否定する趣旨ではない。国家が他の国家の人権侵害について国際裁判所に訴えるということは第二次大戦後の時点で画期的な手段である。
- (29) Resolution No. 1226 (2000) adopted on 28 September 2000 by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.
- (30) たとえば、性転換者の人権について Goodwin v. UK, app. no. 000289 57/95 (11 July 2002) 参照。
- (31) 新たな制度改革の議論の経過については、江島晶子前掲註(7) 参照。
Cf., Council of Europe, Committee of Ministers, Declaration on the Protection of Human Rights in Europe: Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights, <http://cm.coe.int/stat/E/Public/2001/adopted_texts/declarations/2001dec7.htm>.
- (31) Council of Europe, Committee of Ministers, Declaration on the Court of Human Rights for Europe, <http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/declarations/2002dec7.htm>.
- (32) Council of Europe, Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights, EG (2001) 1, para 44 (<<http://cm.coe.int>>にてアクセス可).
- (33) これは、2000年11月のローマ閣僚会議で議論された手段の承認である。
ヨーロッパ評議会の人権専門委員会CDDHにおいて現在検討中でもある。
Cf., Council of Europe, *supra* note 32, at 45.
- (34) Committee of Ministers' Recommendation (2000) 2.
- (35) Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec (2002) 13.
- (36) 小畑郁, 前掲註(21), 16頁。
- (37) 民主的安全保障の観点からヨーロッパ評議会のモニタリングを紹介したものとして、山内麻貴子, 前掲註(16) 参照。
- (38) Monitoring Department, Directorate of Strategic Planning, Council of Europe, Monitoring Procedures: An Overview, Monitor/Inf (2004) 2 を参考にした。
- (39) Drzemczewski, Monitoring by the Committee of Ministers of the Council of Europe: A Useful 'Human Rights' Mechanism?, 2 *Baltic Yearbook of International Law* 83, 87 (2002).
- (40) Ibid.
- (41) Id 88.
- (42) Id. 86.

- (43) 例として, Addendum to the twenty-sixth interim report by the Secretary General on the presence of the Council of Europe's experts in the Office of the Special Representative of the President of the Russian Federation for ensuring Human Rights and Civil Rights and Freedoms in the Chechen Republic, SG/Inf (2003) 7, Addendum, 4 March 2003. 一連の文書は, www.coe.int/sg で入手可。
- (44) 報告書は協議総会に送付された。Document SG/Inf (2001) 23 of 6 September 2001.
- (45) Honouring of obligations and commitments by Ukraine, Doc. 9226 (24 September 2001).
- (46) Drzemczewski, *supra* note 39, at 92-93.
- (47) 1995年に採択された手続 (Procedure for implementing the Declaration of 10th November 1994 on compliance with commitments accepted by member states of the Council of Europe) に基づく。
- (48) Drzemczewski, *supra* note 39, at 93.
- (49) *Ibid.*
- (50) Vade-mecum, Monitor/Inf (2003) 2. 現在, 効率性をあげるための改革を作業グループが検討中である。Monitor/Inf (2004) 3 Addendum, p. 25.
- (51) 同時に, 基本的問題の概略, 検討日程, 当該テーマのフォローアップおよび実施に関して可能な手続の示唆を含む。
- (52) 閣僚委員会のモニタリングに関しては, 秘密主義の重要性がこれまで強調されてきた。
- (53) Drzemczewski, *supra* note 39, at 94.
- (54) Monitor/Inf (2004) 3, at 2.
- (55) 同じテーマが, 前述した1994年宣言第4パラグラフの手続によっても取り扱われていて, 2004年10月21日非公開の討議を予定している。
- (56) Monitoring Department の前身。
- (57) たとえば紛争地域におけるジャーナリストの安全の問題が取り上げられている。
- (58) 同グループの第4進展報告書についてCM (2004) 22参照。
- (59) SG/Inf (2001) 34 and Addenda and SG/Inf (2004) 1 and Addendum.
- (60) Lester, *supra* note 10, at 223.
- (61) チェチェン問題に端を発する事件がヨーロッパ人権裁判所に登場している。例として, *Khashiyev and Akayeva v. Russia*, app nos 57942/00 and

57945/00 や Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia, app. nos. 57947/00, 57948/00 and 57949/00 など。

*I am grateful to Dr. Andrew Drzemczewski, Head of the Monitoring Department, Council of Europe who has contributed enormously to the preparation of this article. The analysis and conclusions remain my own responsibility.